

Dictamen n^o: **678/12**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente y Ordenación
del Territorio**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **26.12.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de diciembre de 2012, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por J.L.L.N. (en adelante “*el recurrente*”) sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Regional de 31 de julio de 2007.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 29 de noviembre de 2012 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo, por trámite ordinario, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley del Consejo, en relación con el recurso extraordinario de revisión referido.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 626/12, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se considera suficiente.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen, los que a continuación se relacionan:

El recurrente, presentó con fecha 28 de abril de 2006, una solicitud de ayuda de sus derechos de pago único y de primas por ganado bovino, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1618/2005, de 30 de diciembre, sobre aplicación del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y a la ganadería (norma vigente hasta el 3 de noviembre de 2007).

En su petición de prima por vaca nodriza, solicitaba la concesión de la ayuda por un total de 110 animales (70 vacas y 40 novillas), comprometiéndose a mantener en su explotación el mismo número de animales objeto de solicitud durante el periodo de retención de seis meses contados a partir del día siguiente al de presentación de la solicitud.

También se comprometió a informar con carácter previo de los traslados de los animales a otros lugares no indicados en la solicitud y, en el plazo de diez días hábiles desde que se tuviese conocimiento de ello, de cualquier reducción de los efectivos de la explotación por los que solicita la prima, cuando los traslados o la reducción de animales se produjesen dentro del periodo de retención. En dicha solicitud indicaba que los animales se mantendrían en su explotación, situada en el término municipal de El Boalo (Madrid).

El 26 de abril de 2007, y notificado el 3 de mayo siguiente, se remite al reclamante la relación de animales con incidencia, obtenida tras realizar el control administrativo cruzando con la base de datos de Identificación y Registro de bovino de la Comunidad de Madrid, resultando 97 animales

irregulares por no cumplir el periodo de retención en la explotación indicada en su solicitud, otorgándole un plazo de 10 días para presentar la documentación justificativa respecto de los errores que pudiese detectar en dichas incidencias.

No consta que el recurrente presentase la documentación solicitada en el plazo concedido para ello.

El 1 de agosto de 2007, se remite al interesado notificación de la Resolución del Director General de Agricultura y Desarrollo Rural, denegando la ayuda solicitada de primas en el sector vacuno para la campaña 2006.

Contra la anterior Resolución, el reclamante, con fecha 20 de julio de 2011, interpone en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila con entrada en el registro de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el 29 del citado mes, un recurso extraordinario de revisión, por estimar que concurre la causa 1ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC). Alega que existe un error en la resolución denegatoria de la ayuda toda vez que:

“En ninguno de los particulares de tal resolución (la denegatoria de las ayudas que es objeto del recurso) se hacía mención a cuál o cuáles eran las irregularidades constatadas en los animales solicitados.

Dada la información proporcionada, al parecer las diferencias, "las irregularidades" vienen dadas por el hecho de entender que determinados animales no habían permanecido en la explotación el tiempo requerido a efectos de la concesión de las pertinentes ayudas.

Tal hecho no se acomoda a la realidad y puede obedecer a la singularidad de haber considerado que los traslados, determinados por la estancia de las diferentes cabezas de ganado que componen la explotación ganadera, en este caso de bóvidos, en unos lugares u otros, conllevaban la no permanencia de las mismas en la explotación ganadera.

En definitiva, parece considerarse que el ganado debía permanecer de manera constante en el municipio donde estaba declarada la explotación, en concreto en el de El Boalo, y en la finca denominada A, lo que y como decimos, no deja de ser un error en razón a las características y condiciones de una explotación del tipo que nos ocupa, de ganado vacuno de carne”.

El director general de Medio Ambiente, emite, con fecha 30 de septiembre de 2011, informe desfavorable al recurso, al considerarlo inadmisile por no concurrir la circunstancia primera del artículo 118 de la LRJ-PAC.

Consta que por nota interior de 29 de diciembre de 2011 se remitió el expediente del recurso de revisión a la Secretaría General Técnica a los efectos de recabar el dictamen del Consejo Consultivo.

Finalmente, el director general de Medio Ambiente formula propuesta de resolución, de 1 de octubre de 2012, en el sentido de desestimar el recurso extraordinario de revisión.

Con fecha 26 de noviembre de 2012 el Excmo. Sr. consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio solicita el preceptivo dictamen de este Consejo.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen a solicitud del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, legitimado para recabar dictamen de este Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 32.1 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 13.1.f).3º de la Ley del Consejo Consultivo que *ad litteram* dispone: “1. *El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre (...) 3.º Recursos extraordinarios de revisión*”.

Igualmente, la petición de dictamen al Consejo Consultivo autonómico viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene en el Título VII de la LRJ-PAC, en concreto, en el Capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de este, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 118 y 119. De este último artículo se infiere el carácter preceptivo de la consulta al órgano consultivo autonómico al regular la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*”.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la persona a la que se denegó una ayuda de derechos de pago único y de

primas por ganado bovino en la resolución recurrida. En ella concurre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJ-PAC, estando legitimada en consecuencia para la formulación del recurso.

El objeto del recurso lo constituye la Resolución del Director General de Agricultura y Desarrollo Regional de 31 de julio de 2007, por la que se deniega la concesión de las mencionadas ayudas.

De conformidad con el artículo 118.1 de la LRJ-PAC, son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente “*los actos firmes en vía administrativa*”. Como ha sostenido este Consejo (*vid.* Dictamen 38/09, de 21 de enero de 2009), de la lectura conjunta de los artículos 107, 108 y 109 de la LRJ-PAC se deriva que son actos firmes en vía administrativa aquellos contra los que no es posible interponer ningún otro recurso en esa vía, ni siquiera el potestativo de reposición regulado en los artículos 116 y 117 del mismo cuerpo legal. No debe confundirse, pues, el concepto de actos que ponen fin a la vía administrativa (los relacionados en el artículo 109), con los actos que han ganado firmeza en vía administrativa porque no admiten ulterior recurso administrativo. A este último tipo de actos se refiere el artículo 118.1, y son solamente ellos los susceptibles de recurso de revisión.

En este caso, no consta que contra la decisión del Director General de Agricultura y Desarrollo Regional de 31 de julio de 2007 se interpusiera en su día recurso de alzada, por lo que dicha resolución quedó firme al transcurrir el plazo de un mes desde su notificación.

Asimismo, el recurso se encuentra dentro del plazo de cuatro años desde la notificación recurrida fijado por el artículo 118.2 de la LRJ-PAC.

En otro orden de cosas, en la tramitación del recurso se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, y si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, resulta ajustado a Derecho, al no

figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta para la resolución del expediente otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el recurrente (*cfr.* artículo 84.4).

No obstante, ha de reprocharse el extraordinario retraso en la tramitación del mismo, ya que, interpuesto el 20 de julio de 2011, no ha tenido entrada en este Consejo hasta el 29 de noviembre de 2012, debiendo destacarse que en la instrucción existe una paralización desde septiembre de 2011 hasta octubre de 2012 sin que exista ninguna justificación de dicha dilación.

TERCERA.- En relación al fondo del asunto, se impone entrar a considerar si concurre o no en el acto administrativo objeto de recurso, causa de revisión, cuya apreciación determinará su anulación.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley. Se trata de un remedio específico frente a la normal eficacia de los actos administrativos firmes.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a un uso y una interpretación restrictiva acerca de su procedencia. En este sentido, abundante jurisprudencia (valga por todas la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006, dictada en el recurso de casación 3287/2003, que cita otras anteriores), sostiene que:

“(...) el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía

administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios”.

En coherencia con el carácter extraordinario del recurso de revisión, la ley ha tasado las causas por las que cabe interponerlo y ha delimitado los actos susceptibles de este recurso.

El recurrente considera que se ha incurrido en el error de hecho previsto como causa del recurso en el artículo 118.1.1^a de la LRJ-PAC: “*Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”.

Pues bien, en el caso examinado, no concurren los presupuestos básicos para poder apreciar la procedencia del recurso extraordinario de revisión. El recurrente en su escueto recurso parece aludir a que la Administración consideró que no se cumplía el requisito de retención establecido en el artículo 59 del Real Decreto 1618/2005 que exigía para obtener las primas por vaca nodriza.

“c) Respetar el periodo de retención correspondiente, para lo cual el productor deberá haber mantenido en su explotación, durante al menos seis meses sucesivos a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud, un número de vacas nodrizas al menos igual al 60 % del número total de animales por el que se solicita la prima y un número de novillas que no supere el 40 % del citado número total. Cualquier variación del número de animales objeto de solicitud, incluido su traslado, deberá ser comunicado por el solicitante a la autoridad competente en la forma en que ésta determine”.

Se interpreta que el pretendido error de hecho radicaría en que la Administración no tuvo en cuenta los traslados de ganado de la explotación y finca consignadas, a otros municipios y fincas, dadas las características de la explotación ganadera (vacuno de carne).

Ahora bien, este planteamiento del recurso en sí mismo excluiría la posibilidad del recurso extraordinario de revisión, ya que la determinación de si la normativa reguladora de la concesión de estas primas por vaca nodriza exige o no la permanencia de los animales en la explotación, es una valoración jurídica que excluye de entrada el planteamiento de una concurrencia de un "error de hecho" en los términos del artículo 118.1.1^a de la LRJ-PAC, recordando la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 2009 (recurso 2164/2007) que el error de hecho:

“(...) ha de ser manifiesto, resultante de los propios documentos incorporados al expediente; y por errores de hecho se ha de entender aquellos que versan sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito todo aquello que se refiere a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, acción de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse, sin que sea lícito aplicar la técnica del error de hecho a cuestiones que de ofrecer algún posible error sería de derecho, incluso aunque estos hipotéticos errores jurídicos sean manifiestos y patentes”.

A mayor abundamiento, ha de destacarse que la posibilidad de traslado estaba contemplada en el citado artículo 59 del Real Decreto 1618/2005, si bien exigía que fuera notificada a las autoridades, cosa que no consta que hiciera y sin que el reclamante acredite que, en efecto, comunicó ese traslado. Es más, cuando la Administración le concedió plazo para alegaciones antes de dictar la resolución denegatoria, poniéndole de

manifiesto las irregularidades advertidas, no efectuó alegación alguna, aspecto este que destaca la propuesta de resolución.

Por ello, no concurren los presupuestos necesarios para estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el reclamante.

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Regional de 31 de julio de 2007.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid

Madrid, 26 de diciembre de 2012